



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de julio de 2024
Nota C-134-24

Licenciado
Eduardo E. Campbell
Presidente del Colegio Nacional
de Investigación Criminal y Seguridad
Ciudad

Ref.: Reglamentación de las leyes, por parte del Órgano Ejecutivo

Respetado Licenciado:

Por este medio se da respuesta al Oficio No.PDJ-206-2024 de junio de 2024 [sic], recibido el día 28 de junio de 2024, mediante el cual solicita a esta Procuraduría, se brinde orientación jurídica, en los siguientes términos:

"¿Qué alternativas ofrece la administración pública al ciudadano, para asegurar la ejecución efectiva de las leyes de la República, particularmente cuando ordenan al Órgano Ejecutivo su reglamentación?"

Lo anterior, tomando en cuenta, el contenido del artículo 17 de la Ley 15 del 20 de febrero de 2018, que refiere lo siguiente:

"El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un término de ciento veinte días, contados a partir de su entrada en vigencia." Sic

No obstante, a la presente fecha aún no se reglamenta dicha Ley; aquello a pesar de haber transcurridos más de siete (7) años de su promulgación y habiendo esta colegiación, entregado al Ministerio de Seguridad Pública e incluso al Presidente de la República múltiples solicitudes, omisión reglamentaria que está vulnerando la Seguridad jurídica y ejercicio pleno de esta profesión a miles de ciudadanos panameños que poseemos este título, e impide la habilitación del Consejo Técnico de investigación Criminal y Seguridad, entidad que otorga los certificados de idoneidad para ejercer esta profesión"

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición excluyente que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con un análisis de legalidad y alcance, de las atribuciones constitucionales (*actos administrativos*) que son competencia del Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, como es la reglamentación de las leyes, en virtud de lo consagrado en el numeral 14 del artículo 184 del Texto Fundamental.

Aunado a ello, conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría "**servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**", presupuestos que tampoco se ajustan a esta acción particular. Quien considere haya sido objeto dentro del sector público, de una acción vulneraria de sus derechos subjetivos, deberá interponer los recursos de ley que para ello prevé nuestro ordenamiento positivo.

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto al tema consultado; no obstante, en esta ocasión, se brinda el presente *análisis orientativo*, aclarando que el mismo no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. **De la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

Debe indicarse que los nombramientos dentro del sector gubernamental, operan y se establecen mediante contratos permanentes o temporales que celebran el Estado y los particulares; siendo éstos (*los contratos*), actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, mientras no sean recurridos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, el artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que "las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**"

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

Ahora bien, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

- ...
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.**

...” (Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. **De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**

...” (Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

“La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.”

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).”

II. De la Potestad Reglamentaria.

El numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, en el Capítulo 1o. "*Presidente y Vicepresidente de la República*" del Título VI "*El Órgano Ejecutivo*", de entre las funciones que mantiene el Presidente en compañía del Ministro del Ramo, consagra la siguiente:

"Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

..." (Lo resaltado es del Despacho)

Así, en los términos expresados por la norma fundamental, la reglamentación de las leyes es una facultad conferida al Presidente de la República, acompañado con un ministro de su Gabinete, por lo que no es dable a esta Procuraduría pronunciarse respecto materias que constituyen *competencias especiales de otros organismos oficiales* y no así, con *interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto*, tal como dispone la Ley No.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración.

Ahora bien, en concordancia, el Código Administrativo¹, en el numeral 11 del artículo 629, establece que: "corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:... 11. Expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes cuando sea necesario".

Por su parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 27 de febrero de 2007, ante acción contencioso administrativa de nulidad, expediente No.103-06, añade que el objetivo de la reglamentación, como norma secundaria, es facilitar el mejor cumplimiento de la ley, desarrollando sus preceptos, pero sin apartarse, modificarlos o rebasarlos. Así:

*"Otra de las cuestiones estrechamente relacionadas con la naturaleza del tema en controversia, es el que guarda relación con el ejercicio de la denominada **potestad reglamentaria que nuestra Carta Política atribuye al Órgano Ejecutivo** para que pueda reglamentar las Leyes que lo requieran a fin de facilitar su mejor cumplimiento, **sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu** (Art. 184, numeral 14 C.N.)*

El reconocimiento de la potestad reglamentaria a las autoridades que integran el Órgano Ejecutivo encuentra su justificación racional en el hecho de que la Ley formal no siempre puede agotar en su contenido apriorístico todo el variopinto conjunto de complejidades técnicas que ofrece la realidad, y ello deja ver, la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la misma, a través de la utilización de un instrumento normativo ágil, como es el Reglamento, a fin de lograr que los objetivos que impulsaron la creación de la Ley logren cristalizar a plenitud.

El reconocido administrativista RAFAEL BIELSA describe los objetivos que persigue la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

"...por una parte, ordenar los principios de la Ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, cuando ello es

¹ Ley No.1 de 22 de agosto de 1916, "Por la cual se aprueba el Código Administrativo", publicado en las Gacetas Oficiales No.2404 de 22 de agosto de 1916 y No.2418 de 7 de septiembre de 1916.

necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación de aquella; y por otra, en precisar, aclarar e interpretar -a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la Ley, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que se hace en circulares e instrucciones" (cfr. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial LA LEY, Buenos Aires, 1964, Sexta Edición, Pág. 306 Tomo I.)

*La doctrina científica en un esfuerzo de clasificación distingue, fundamentalmente, **cinco especies de Reglamentos**, a saber: a) **los de subordinación o ejecución de las leyes**, a los cuales alude el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Nacional; b) los autorizados o de integración; c) los delegados; d) los autónomos; y e) los de necesidad o urgencia. (cfr. DROMI, ROBERTO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Ciudad Argentina, España, 1998, 7ª Edición, Pág. 317)*

*En lo que atañe al especial interés que concita la temática particular del presente caso, es de notar que la atención debemos concentrarla en los denominados **Reglamentos de Subordinación o Ejecución de las Leyes** que, como su nombre lo indica, son **normas secundarias** de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como **finalidad específica facilitar el cumplimiento de la Ley sin que puedan, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última.**"
(Lo resaltado es del Despacho)*

Lo desarrollado en las normas y jurisprudencia nacional precedentes, exhibe la competencia privativa del Órgano Ejecutivo, a la que se refiere el numeral 14 del artículo 184 de la Carta Fundamental, para expedir la reglamentación de las leyes, con miras a la mejor ejecución de las mismas, al complementarla con conceptos, criterios o procedimientos específicos para su aplicación.

Es pertinente aclarar igualmente, que la no reglamentación dentro del plazo razonable indicado, entendiéndolo así, en virtud de la existente división de poderes, amparada por el artículo 2 de la Constitución Política, no acarrea consecuencias respecto a la vigencia de la norma jurídica, sin embargo podría resultar en la posible constricción de algunos efectos de la ley, por cuanto que se dificulta su aplicabilidad práctica, a consecuencia de la no regulación de aspectos necesarios.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que el *análisis orientativo* vertido, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-120-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**